

Gemiste kans: uitstekend WRR rapport slecht begrepen door regering



Samenvatting

Hoewel het Kabinet van meet af aan de gemaakte beleidskeuzes zegt te baseren op het WRR rapport, laten de Basisbrief en de Focusbrief van staatssecretaris Knapen zien dat er zeer selectief gebruik wordt gemaakt van dit WRR rapport. Ja, minder landen en thema's, maar de zo noodzakelijke, grondige contextanalyses en specifieke diagnoses die de WRR aanbeveelt, ontbreken. Ja, economische ontwikkeling stimuleren en zoeken naar de meerwaarde van Nederland, maar de automatische vertaling daarvan in het eigenbelang voor de BV Nederland is niet te lezen in het WRR rapport. Op basis van de criteria die de regering zegt te hanteren bij de landenselectie had een compleet ander lijstje uit de bus kunnen rollen. Omdat de keuzes die nu gemaakt worden lange termijn gevolgen zullen hebben mag niet over een nacht ijs worden gegaan. De regering moet dus naar de mening van Cordaid haar huiswerk voor een belangrijk deel overdoen.

datum

14 april 2011

betreft

Reactie op focusbrief
ontwikkelingssamenwerking

Inleiding

Op 18 maart jl. presenteerde staatssecretaris Knapen de zogenaamde Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking als uitwerking van zijn eerder aan de Tweede Kamer gestuurde Basisbrief. Het belangrijkste onderdeel van de focusbrief is de bekendmaking van de lijst van landen waarmee Nederland in de komende jaren en bilaterale relatie gaat onderhouden. Cordaid plaatst haar reactie op de landenlijst in een breder kader en gaat in het bijzonder in op de wijze waarop de Focusbrief het WRR rapport vertaalt in concreet beleid. De kritiek van Cordaid spitst zich toe op vijf aspecten:

1. Gebrek aan diepgang van de analyse
2. Consultatie en uitfasering
3. De landenkeuze
4. Rol van het Nederlandse bedrijfsleven
5. Rol maatschappelijk middenveld

1. Gebrek aan diepgang van de analyse

Op pagina 12 van het WRR rapport 'Minder Pretentie, Meer Ambitie' staat het volgende: 'Het antwoord op de vraag hoe ontwikkeling verder te brengen is, varieert van land tot land. Wil hulp daar een bescheiden bijdrage aan leveren, dan moeten goede landenanalyses het uitgangspunt vormen voor beleid. Dat is nu te weinig het geval'.

Cordaid is van mening dat de *quick scans* die in de 33 huidige partnerlanden zijn uitgevoerd 'om te bezien waar kansen liggen en waar Nederland iets te bieden heeft'¹ onvoldoende recht doet aan de hierboven gememoreerde aanbeveling van de WRR om beleid en interventies te baseren op landen specifieke diagnoses². Behoeftte van landen en kennis en kunde van Nederland moeten bij elkaar worden gebracht. Om welke kennisinstituten en bedrijven gaat het bijvoorbeeld wanneer we het hebben over water en voedselzekerheid? Blijkt de kwaliteit van Nederland



Cordaid

Postbus 16440

2500 BK Den Haag

Lutherse Burgwal 10

2512 CB Den Haag

T 070 313 63 00

F 070 313 63 01

cordaid@cordaid.nl

www.cordaid.nl

Giro 934 Den Haag

¹ Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking, pag. 14.

² WRR Rapport Minder pretentie, meer ambitie: Hst 7.

op de genoemde terreinen uit het succes van Nederlandse instellingen en bedrijven in het binnenhalen van tenders van de Wereldbank?

Cordaid is van mening dat de regering in plaats van de uitgevoerde *quick scans* veel uitgebreidere landenanalyses zou moeten maken en overleggen aan de Tweede Kamer. De Focusbrief maakt namelijk een goed inhoudelijk debat over het herijkte ontwikkelingsbeleid en de doorvertaling daarvan in individuele landen onmogelijk. De keuzes die nu gemaakt worden zijn bepalend voor minimaal de komende tien jaar. Daarom verdient die keuze een zorgvuldige onderbouwing. De aanbeveling van de WRR om met ontwikkelingssamenwerking een kwalitatieve stap vooruit te zetten, krijgt zo een valse start. Het debat over de toekomst van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid dreigt zo te verengen tot een eendimensionale koehandel over de landenlijst. Weliswaar is bij het vaststellen van de landenlijst een groot aantal criteria gehanteerd die de uiteindelijke keuze voor de 15 landen aannemelijk moeten maken, wij kunnen echter niet anders concluderen dan dat lijst willekeur ademt en erg weinig samenhang vertoont.³ Op basis van de gehanteerde criteria had ook een geheel ander lijstje uit de bus kunnen rollen. Nederland is het aan zijn stand als toonaangevende donor verplicht om maximaal transparant en zorgvuldig gemotiveerd dit soort zwaarwegende besluiten te nemen. Daarvoor is nog een forse inhaalslag noodzakelijk.

pagina 2 van 5

2. Consultatie en uitfasering

Het is uiterst merkwaardig dat het ministerie van Buitenlandse Zaken de landenlijst in vrijwel volledig isolement lijkt te hebben vastgesteld. Ten behoeve van het draagvlak voor en de kwaliteit van de besluitvorming was het beter geweest wanneer vooraf geconsulteerd zou zijn met organisaties en overheden – nationaal en internationaal – met activiteiten in de betreffende landen. In dit geval lijkt deze consultatie pas achteraf te gaan plaatsvinden. Een gemiste kans om breder steun te krijgen uit de sector voor de fundamentele herziening van het beleid. Er is wat ons betreft een noodzaak om tot goede landenbeleidsplannen te komen, die niet alleen door het Nederlandse bedrijfsleven en ambassades worden uitonderhandeld, maar in samenspraak met het maatschappelijk middenveld en het lokale bedrijfsleven.

Staatssecretaris Knapen meldde enkele maanden geleden dat er met zes gelijkgestemde lidstaten in Europees verband is gesproken over een werkverdeling. 'Er werd eveneens geconstateerd dat landenkeuzes vaak sterk nationaal gedreven processen zijn'⁴, zo stelt de Focusbrief. Uit de Focusbrief wordt echter niet duidelijk of er al concrete afspraken zijn gemaakt met andere donoren – bilateraal, multilateraal, civiliteeraal – om ervoor te zorgen dat de Nederlandse bijdrage in landen die niet langer op de lijst staan, in welke vorm dan ook gecontinueerd gaat worden. We mogen aannemen dat die harde afspraken er niet zijn, anders waren ze vast en zeker benoemd.

³ Zie hiertoe ook het briefing paper van het CIDIN 'Landenselectie Knapen: willekeur troef?', maart 2011.

⁴ Focusbrief, pag. 15.



In de focusbrief wordt gesteld dat uitfasering 'verantwoord' dient te verlopen en dat om die reden de nodige flexibiliteit in acht zal worden genomen. Gezien de krappe begroting voor ontwikkelingssamenwerking voor de komende jaren zou Nederland geen valse verwachtingen moeten scheppen richting voormalige partnerlanden. Cordaid weet uit eigen ervaring van de afgelopen maanden dat er bij forse bezuinigingen nauwelijks ruimte is voor een zorgvuldige uitfasering. Maar uit oogpunt van goed donorschap is onze overheid het ook aan zijn stand verplicht om niet van het ene op het andere moment de stekker te trekken uit langlopende, goed geëvalueerde programma's. Een catch-22 situatie. Cordaid raadt de staatssecretaris aan om zo snel mogelijk per afbouwland een plan uit te werken voor de uitfasering en met collega donoren te bespreken welke elementen van het bilaterale programma overeind gehouden kunnen worden.

3. Landenkeuze

pagina 3 van 5

In het landenbeleid is sprake van een gefragmenteerde benadering waarin elk land op zichzelf wordt bekeken en beoordeeld. De contextuele afweging waarop het WRR rapport aandringt bij de landenkeuze, kan naar onze mening niet ophouden bij de landsgrenzen, maar zal nadrukkelijk moeten kijken naar de positie van een land in de regio.

Deskundigen zijn vrijwel unaniem van mening dat programma's met een regionale invalshoek - vanwege de grensoverschrijdende dimensies van conflicten - de voorkeur hebben boven strikt nationale programma's, zeker in conflictregio's. Met die notie in het achterhoofd is het een onlogische keus om de Democratische Republiek Congo uit te faseren, gezien de belangrijke rol van DRC ten opzichte van de omringende landen Burundi, Rwanda, Oeganda en Zuid Soedan waar Nederland wel bilateraal actief blijft. Hetzelfde geldt voor Pakistan. Iedere expert die gevraagd wordt naar een uitweg uit het conflict in dat land, zal wijzen op de cruciale rol van buurland Pakistan. Nederland blijft een belangrijke donor in Afghanistan, waarom dan Pakistan verlaten?

Ten aanzien van de transitiefaciliteit is geheel onduidelijk wat hiermee beoogd wordt. De constatering dat 'ambassades voorstellen kunnen doen' maakt duidelijk dat ze niet onderdeel zijn van het bilaterale beleid. Even onduidelijk blijft waar de aansturing van deze faciliteit plaatsvindt. Dat versterkt de gedachte dat hier vooral de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven voorop staan en niet de behoeften van het betreffende land.

4. Rol van het Nederlandse bedrijfsleven

De focusbrief staat vol met formuleringen als 'het is de kunst om belangen bij elkaar te brengen'.⁵ Het gaat dan onder andere om thema's als veiligheid, migratie en voedselzekerheid, waar zowel het ontvangende land als Nederland gezamenlijke agenda's hebben. De toegevoegde waarde van het Nederlandse bedrijfsleven wordt daarbij als een vanzelfsprekendheid beschouwd.

⁵ Focusbrief, pag. 2.



Cordaid is van mening dat versterking van het lokale midden – en kleinbedrijf, als banenmotor en als *conditio sine qua non* voor autonome economische ontwikkeling, essentieel is. Armoedebestrijding via economische ontwikkeling betekent dat de centrale focus moet liggen bij werk en inkomen voor mensen aan de onderkant van de samenleving. Het bestaande Nederlandse bedrijfsleveninstrumentarium heeft nooit ondubbelzinnig aangetoond dat het het meest effectieve en kostenefficiënte kanaal is om het lokale MKB in ontwikkelingslanden een duwtje in de rug te geven. De evaluaties die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd over instrumenten als PUM, PSOM, PSI en IDEA zijn op zijn zachtst gezegd niet overtuigend⁶. De financiële intensivering die nu via het bedrijfslevenprogramma wordt doorgevoerd vraagt om een duidelijk beleidskader waarin de koppeling van economische ontwikkeling en armoedebestrijding verankerd is.

pagina 4 van 5

Waar vooral behoefte aan is in ontwikkelingslanden is de versterking van de *enabling environment* voor ondernemers. Dan gaat het om zaken als kadasters, kamers van koophandel, business development services. Daarover staat vrijwel niets in de Focusbrief. Die mist ook node een paragraaf over de informele sector. In de meeste landen is meer dan de helft van de bevolking daarvan afhankelijk en daar zitten ook de meeste armen. Een economisch beleid dat armoede wil opheffen kan aan die sector niet voorbijgaan, ook niet als de perspectieven voor het Nederlandse bedrijfsleven daar gering zijn.

Cordaid pleit voor het toetsen van de inzet van het Nederlandse bedrijfsleven in ontwikkelingslanden aan objectieve – nog te ontwikkelen – impactcriteria. Ontwikkelingssamenwerking gaat niet alleen over output en rendement, maar vooral over outcome en impact: wat verandert er voor mensen en gemeenschappen? Net als andere projecten en programma's van het bilaterale en particuliere kanaal zal ook voor het bedrijfsleven, door het hanteren van een helder kader, moeten worden vastgesteld wat de impact is die behaald wordt met programma's. Simpele *trickle down* aannames volstaan niet. Beleid op dit gebied moet starten met het in de praktijk brengen van de lessen van de afgelopen jaren: Wat zijn bewezen *best practices*? Welke objectieve data zijn er? Kunnen we tot eenduidige criteria komen om de meerwaarde van NL bedrijven in ontwikkelingslanden te appreciëren als het gaat om de pretentie in die landen een banenmotor te zijn?

5. Rol maatschappelijk middenveld

Het WRR rapport kenmerkt de rol van Nederland in het ondersteunen van maatschappelijke organisaties wereldwijd als uniek. Het rapport suggereert om dit als een van de focusthema's te hanteren: 'Specialiseren kan allereerst op terreinen waar Nederland sterk in is of in wil zijn – landbouw, water, de rechtstaat en de bestrijding van hiv/aids liggen voor de hand, maar ook het versterken van de

⁶ Zie bijvoorbeeld 'Evaluation PSOM/PSI 1999-2009 and MMF', uitgevoerd door Triodos/Facet (juli 2010) en het AIV rapport 50 'Private Sector Ontwikkeling en Armoedebestrijding'. Oktober 2006.



civil society of steun bij de vormgeving van regionale verbanden zouden in aanmerking kunnen komen'.⁷ Ook het regeerakkoord rept over het maatschappelijk middenveld als een profilerings thema voor Nederland.

Bij het Kamerdebat over de begroting voor 2011 in december 2010, putte staatssecretaris Knapen zich uit in het benadrukken van het grote belang dat hij hecht aan maatschappelijke organisaties, zowel hier als daar. Hij stelde dat het puur vanwege de financiële krapte was dat hij grote bezuinigingen moest doorvoeren op medefinancieringsorganisaties. Het was dus geen politiek gemotiveerd besluit geweest. Het is dan ook uiterst opmerkelijk en inconsistent om in de Focusbrief te lezen dat het maatschappelijk middenveld samen met de thema's onderwijs, gezondheidszorg en HIV/AIDS tot de prioriteiten wordt gerekend door de staatssecretaris. Dit feit, dat bijna terloops op pagina 20 wordt gepresenteerd, is in het licht van WRR-rapport, regeerakkoord en het begrotingsdebat ongerijmd. Cordaid plaatst grote vraagtekens bij deze grote koerswijziging in slechts enkele maanden.

pagina 5 van 5

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Janine de Vries, politiek adviseur, mobiel: 06 50252278, e-mail: jvr@cordaid.nl of met Paul van den Berg, politiek adviseur, mobiel: 06 20433344, e-mail pbe@cordaid.nl

⁷ WRR Rapport, pag. 11